

LOS CONTRATOS PÚBLICOS Y EL PODER PRIVADO EN LA REPÚBLICA ROMANA*

JUAN JOSÉ FERRER MAESTRO
Universitat Jaume I de Castellón

RESUMEN: 2008 será recordado en la historia como el año del estallido de la más grave crisis financiera capitalista tras la segunda guerra mundial, y el inicio de un conjunto de medidas estatales con el fin de paliar los efectos sociales de tal terremoto económico. Este comportamiento de los gobiernos occidentales que incluye miles de millones de euros y de dólares en aportaciones públicas para salvar la economía de mercado, y decisiones de intervención bancaria impensables en otras circunstancias, me recordó la relación de equilibrio y dependencia que siempre ha existido entre el Estado y los intereses particulares, entre el sector público y la iniciativa privada (¿debe ser ésta la «mano invisible» de Adam Smith?), y por ello me dispuse a recordar los graves acontecimientos que ocurrieron en torno a Roma durante el primer siglo antes de Cristo. Una época en que se tambalearon los negocios de las grandes compañías financieras que operaban en la rica provincia de Asia, y en la que resonaron en el Senado las palabras admonitorias de Cicerón recordando que el equilibrio social de Roma y su existencia como estado dependía del buen fin de los intereses de los grandes hombres de negocios, y que la República debía intervenir con toda su capacidad para resolverlos. Esta es una aproximación a esos hechos y al conocimiento de las sociedades financieras que operaron durante los dos últimos siglos de la república romana.

Palabras clave: crisis financiera; Roma; *societates publicanorum*.

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación HUM2007-60315, del Ministerio de Educación y Ciencia de España.

ABSTRACT: The year 2008 will be remembered in history as the year of the most serious capitalist financial crisis since the outbreak of World War, and as the beginning of state measures taken to mitigate the social effects of the economic earthquake. This behaviour of Western governments, which includes millions of euros and dollars in public contributions to save the market economy and decisions to intervene in banking that would have been unthinkable in other circumstances, reminded me of the relationship of equilibrium and dependency that has always existed between the state and private interests, between the public sector and private initiative (is this the „invisible hand“ of Adam Smith?). That is why I was led to remember the serious events that affected Rome in the first century before Christ. This was a period when the business of the big financial companies operating in the rich province of Asia were shaken and when the Senate resounded to the warning words of Cicero, recalling that the social equilibrium of Rome and its existence as a State depended on the successful outcome of the interests of the great businessmen, and urging the Republic to intervene with all its power to resolve them. This is an approach to those events and to finding out about the financial firms operating during the last two centuries of the Roman republic.

Keywords: financial crisis; Rome; *societates publicanorum*.

1. CICERÓN Y LA LEY MANILIA

A finales del periodo republicano, y para combatir de un modo efectivo la piratería que amenazaba las operaciones militares contra el agresivo e incómodo Mitrídates VI, rey del Ponto, el Senado de Roma concedió en el año 74 a. C. poderes especiales a Marco Antonio Crético, quien fracasó estrepitosamente en su acción, y posteriormente a Gneo Pompeyo en el 67 que, a la postre, resolvió el problema

La ley que otorgaba a Pompeyo el mando extraordinario para acabar con los piratas fue presentada por el tribuno Aulo Gabinio ante el Senado, siendo rechazada por el miedo a convertir a quien ostentase ese poder en dueño absoluto del Estado, pues tal era el alcance del conjunto de atribuciones propuestas en este antecedente del *imperium maius*.¹ En consecuencia, y usando sus atribuciones como tribuno de la plebe, Gabinio convocó una asamblea popular que acabó aprobando la *lex Gabinia de uno imperatore contra praedones cons-*

1. JAMESON (1970). Sobre el *imperium maius* en época republicana, véase EHRENBERG (1953).

tituendo, como recordará Cicerón en el discurso sobre la ley Manilia dictado un año más tarde:²

Porque tú mismo, Quinto Hortensio, con esa maravillosa facundia y esa extraordinaria elocuencia que te son propias, pronunciaste en el Senado, con fuerza y brillantez, un largo discurso contra el bravo Aulo Gabinio cuando propuso la ley según la cual se nombraba un general único contra los piratas, y desde este mismo lugar hablaste también muy largamente contra dicha ley (Cicerón, *pro leg. Man.*, 52).³

Junto a la finalidad militar de la propuesta se barajaban también intereses de los grandes hombres de negocios romanos, muy afectados en sus actividades por el aumento y peligrosidad que representaba la piratería correteando por todo el Mediterráneo:

¿Durante estos años, qué provincia quedó libre de piratas? ¿Qué tributo quedó a salvo? ¿A qué aliado pudisteis defender? ¿A quién sirvió de defensa vuestra flota? ¿Cuántas islas pensáis que han sido abandonadas? ¿Cuántas ciudades de nuestros aliados han sido abandonadas por miedo a los piratas o han caído en sus manos? (Cicerón, *pro leg. Man.*, 32).⁴

¿Te parece a ti (dirigiéndose a Quinto Hortensio) que teníamos este imperio [...] cuando teníamos cortado el comercio, tanto público como privado, con todas las provincias; cuando teníamos todos los mares tan cerrados que ni para los negocios privados ni para los públicos de ultramar podíamos surcarlos? (Cicerón, *pro leg. Man.*, 53).⁵

Sin embargo –¡por Hércules!– durante muchos años antes de la promulgación de la ley Gabinia, ese mismo pueblo romano, que hasta nuestros tiempos había conservado fama de invicto en las luchas por mar, se vio privado de una gran

2. En algunos pasajes he utilizado traducciones al español de Cicerón, Dión, Livio, Polibio, y Valerio Máximo, editadas por J. Aspa, M. Balasch, J. M. Baños, J. A. Beltrán, J. B. Calvo, J. Guillén, F. Martín, J. C. Martín, M^a L. Puertas, J. M^a Requejo, M. Rodríguez, y J. A. Villar.

3. *Nam tu idem, Q. Hortensi, multa pro tua summa copia ac singulari facultate dicendi et in senatu contra virum fortem, A. Gabinium, graviter ornateque dixisti, cum is de uno imperatore contra praedones constituendo legem promulgasset, et ex hoc ipso loco permuta item contra eam legem verba fecisti.*

4. *Quam provinciam tenuistis a praedonibus liberam per hosce annos? quod vectigal vobis tutum fuit? quem socium defendistis? cui praesidio classibus vestris fuistis? quam multas existimatis insulas esse desertas? quam multas aut metu relictas aut a praedonibus captas urbis esse sociorum?*

5. *An tibi tum imperium hoc esse videbatur [...] cum ex omnibus provinciis commeatu et privato et publico prohibebamur? cum ita clausa nobis erant maria omnia, ut neque privatam rem transmarinam neque publicam iam obire possemus?*

parte –mejor dicho, de la mayor parte– no sólo de sus ingresos sino aun de su dignidad y de su dominio (Cicerón, *pro leg. Man.*, 54).⁶

La ley fue aprobada y Pompeyo quedó investido con potestad plena sobre todos los mares y en una franja costera de cincuenta millas.⁷ Tres meses le bastaron para acabar con la inseguridad en la navegación. Capturó 846 barcos y 20.000 hombres, dio muerte a otros 10.000 y ocupó 120 plazas estratégicas (Plutarco, *Pomp.*, 25; Apiano, *bell. Mithr.* 84; 96; Plinio, *NH*, 7, 93; 98; Estrabón, 14, 3, 3).

Liquidado el problema endémico de la piratería, otro conflicto recurrente amenazaba con enquistarse: la guerra con Mitrídates del Ponto. Para resolverlo, en Roma se fijaron de nuevo en Pompeyo, y al año siguiente se aprobó una ley otorgándole plenos poderes y otro mando extraordinario con el fin de liquidar este problema.

En dos años (66-64) Pompeyo acabó con Mitrídates y en otros dos (64-62) llevó a cabo una reorganización de los territorios orientales. Unió Bitinia y Ponto en una sola provincia, la tercera de Asia Menor, junto a las ya existentes de Cilicia y Asia. Intervino en las disputas internas de Palestina, a la que convirtió en estado cliente, y transformó el antiguo territorio seleúcida, situado entre el Mediterráneo y el curso del Éufrates, en la provincia romana de Siria.

La ley que le había otorgado el imperio sobre las provincias de oriente sin limitación de tiempo, fue aprobada a propuesta del tribuno de la plebe Cayo Manilio, y a su favor destacó la comprometida defensa de Cicerón. Una defensa muy distinta a la postura indiferente que había adoptado un año antes, ante la iniciativa de Gabinio para conceder poderes al mismo Pompeyo contra la piratería.

En este contexto legislativo, y en plena discusión sobre la propuesta, sobresalió con fuerza el discurso ciceroniano que llamamos «En defensa de la ley Manilia o sobre el mandato de Gneo Pompeyo». Algunos pasajes de esta *oratio* contienen expresiones que llaman poderosamente la atención:

¿Cuál pensáis que puede ser el estado de ánimo de los que allí (se refiere a la provincia de Asia) nos pagan los impuestos, o de quienes los recaudan y administran, cuando ven tan cerca a dos reyes al frente de unos ejércitos poderosos; cuando una sola incursión de la caballería puede llevarse en poquísimo tiempo los tributos de todo el año; cuando los publicanos ven que corre peligro todo el

6. At (*hercule*) *aliquot annos continuos ante legem Gabiniam ille populus Romanus, cuius usque ad nostram memoriam nomen invictum in navalibus pugnis permanserit, magna ac multo maxima parte non modo utilitatis, sed dignitatis atque imperi caruit.*

7. La originalidad organizativa de Pompeyo para acometer la tarea, fue la de distribuir el mar en sectores de dominio militar al modo de la parcelación del dominio terrestre. Véase BARCELÓ (2008: 146-147).

personal libre y esclavo que mantienen empleado en las salinas, en los campos, en los puertos y en las aduanas? ¿Creéis que se puede disfrutar de estos recursos si no protegéis a los hombres que son vuestra verdadera renta, librándolos, no sólo –como he dicho antes– de la desgracia, sino también del temor a la desgracia?

Y tampoco debéis descuidar algo que yo me había propuesto como último punto para cuando fuera a tratar de la naturaleza especial de esta guerra, que afecta a los bienes de gran número de ciudadanos romanos, de quienes vosotros, quirites, con esa sabiduría que os es propia, debéis tener el mayor cuidado. Pues también los publicanos, hombres respetables y acaudalados, llevaron a aquella provincia sus negocios y sus fortunas; y sus intereses y sus fortunas, por sí mismas, deben ser objeto de vuestros cuidados. En efecto, si siempre hemos creído que los tributos son el nervio del Estado, bien podemos decir que este estamento social, que tiene a su cargo el manejo de los mismos, es sin duda un firme apoyo de las demás estamentos sociales.

Además, hombres diligentes y activos, pertenecientes a otros estamentos, o bien están llevando por sí mismos sus negocios en Asia –y vosotros, aunque estén lejos, les debéis vuestra protección– o bien tienen grandes sumas de dinero invertidas en aquella provincia. Corresponde, por tanto, a vuestros sentimientos de humanidad salvar de la ruina a un crecido número de ciudadanos; y toca a vuestra prudencia ver que el hundimiento de muchos ciudadanos no puede separarse del hundimiento de la República; porque, en primer lugar, importa poco que vosotros después, con la victoria, recobréis para los publicanos los tributos perdidos, pues ni ellos, por la quiebra sufrida, podrán arrendarlos de nuevo, ni otros, por miedo, querrán hacerlo (Cicerón, *pro leg. Man.*, 16-18).⁸

8. *Quo tandem igitur animo esse existimatis aut eos qui vectigalia nobis pensitant, aut eos qui exercent atque exigunt, cum duo reges cum maximis copiis propter adsint? cum una excursio equitatus perbreui tempore totius anni vectigal auferre possit? cum publicani familias maximas, quas in saltibus habent, quas in agris, quas in portubus atque custodiis, magno periculo se habere arbitrentur? Putatisne vos illis rebus frui posse, nisi eos qui vobis fructui sunt conservarit non solum (ut ante dixi) calamitate, sed etiam calamitatis formidine liberatos?*

Ac ne illud quidem vobis neglegendum est, quod mihi ego extremum proposueram, cum essem de belli genere dicturus, quod ad multorum bona civium Romanorum pertinet, quorum vobis pro vestra sapientia, Quirites, habenda est ratio diligenter. Nam et publicani, homines honestissimi atque ornatissimi, suas rationes et copias in illam provinciam contulerunt, quorum ipsorum per se res et fortunae vobis curae esse debent. Etenim si vectigalia nervos esse rei publicae semper duximus, eum certe ordinem, qui exercet illa, firmamentum ceterorum ordinum recte esse dicemus.

Deinde ex ceteris ordinibus homines gnavi atque industrii partim ipsi in Asia negotiantur, quibus vos absentibus consulere debetis, partim eorum in ea provincia pecunias magnas conlocatas habent. Est igitur humanitatis vestrae magnum numerum eorum civium calamitate prohibere, sapientiae videre multorum civium calamitatem a re publica seiunctam esse non posse. Etenim primum illud parvi refert, nos publica his amissis vectigalia postea victoria recuperare. Neque enim isdem redimendi facultas erit propter calamitatem, neque aliis voluntas propter timorem.

Sigue alertando Cicerón sobre el peligro inminente, recurriendo con amargura al recuerdo del desastre económico y financiero provocado por la primera invasión de Mitrídates en el año 88:

En segundo lugar, aleccionados por la desgracia, debemos mantener sin ninguna duda en el recuerdo lo que esa misma Asia y ese mismo Mitrídates nos enseñaron al principio de la guerra. Sabemos, en efecto, que, cuando muchísimos en Asia sufrieron grandes pérdidas en sus caudales, en Roma se suspendieron los pagos y se arruinó el crédito. Pues no es posible que en una ciudad pierdan muchos sus bienes y su fortuna sin que arrastren consigo a otros más a su misma ruina. Este es el peligro del que debéis apartar a la República. Y no hay duda –creedme, pues lo estáis viendo– que estos créditos, este movimiento de capitales que reina en Roma –sobre todo en el foro– están íntimamente ligados con aquellas finanzas de Asia; no pueden arruinarse los negocios de allá sin que se hundan los de aquí arrastrados por el mismo impulso. Mirad entonces si podéis dudar de que debéis dedicaros con todo empeño a esta guerra en la cual se trata de defender vuestro buen nombre, la vida de los aliados, nuestras rentas más ricas y los intereses de muchos ciudadanos juntamente con los de la República (Cicerón, *pro leg. Man.*, 19).⁹

Los dos reyes, de cuya amenaza inminente alerta Cicerón, eran Mitrídates del Ponto y Tigranes de Armenia, y el tono fatalista de su discurso se justifica por la importancia de las rentas obtenidas en la productiva provincia de Asia, ahora en peligro. Unas rentas recaudadas y gestionadas por las compañías de publicanos que actuaban en nombre del estado romano, de quien habían recibido la adjudicación pública de tales servicios.

Asia había sufrido un duro tratamiento fiscal tras la primera guerra contra Mitrídates en 84 a. C. Sus habitantes se vieron abocados a la irónica situación de solicitar crédito a los mismos publicanos que recaudaban sus impuestos, para poder atender el pago quinquenal completo y la indemnización de guerra exigida por Sila: 120 millones de denarios, alimentos, vestidos y alojamiento a los militares y 20.000 talentos de plata.¹⁰

9. *Deinde quod nos eadem Asia atque idem iste Mithridates initio belli Asiatici docuit, id quidem certe calamitate docti memoria retinere debemus. Nam tum, cum in Asia res magnas permulti, amiserant, scimus Romae, solutione impedita, fidem concidisse. Non enim possunt una in civitate multi rem ac fortunas amittere, ut non plures secum in eandem trahant calamitatem. A quo periculo prohibete rem publicam, et mihi credite id quod ipsi videtis: haec fides atque haec ratio pecuniarum, quae Romae, quae in foro versatur, implicata est cum illis pecuniis Asiaticis et cohaeret. Ruere illa non possunt, ut haec non eodem labefacta motu concidant. Qua re videtis num dubitandum vobis sit omni studio ad id bellum incumbere, in quo gloria nominis vestri, salus sociorum, vectigalia maxima, fortunae plurimorum civium coniunctae cum re publica defendantur.*

10. Plutarco, *Sila*, 25, 2; *Luc.*, 4, 1; Apiano, *Mitrid.*, 62-63; véase BRUNT (1956: 17-25). En esa misma época Roma estaba atravesando uno de los períodos más dramáticos para sus finanzas como consecuencia inicial de la guerra de los aliados, agravados posteriormente por los enfrentamientos civiles del *bellum Octavianum* y la venganza silana (BARLOW, 1980).

Desde el 74, las operaciones contra el rey del Ponto fueron dirigidas por Lucio Licinio Lúculo en calidad de gobernador de la provincia de Asia, un comandante comprensivo con la desgraciada suerte de esta provincia, cuyas decisiones en los tiempos de paz sirvieron de bálsamo a sus exprimidos habitantes:

Lúculo se ocupó de las ciudades de Asia, y no teniendo ninguna guerra en la que emplear su tiempo, usó éste en la administración de la ley y la justicia, que durante mucho tiempo habían sido abandonadas, dejando la provincia presa de miserias indecibles e increíbles; tomada y esclavizada por recaudadores fiscales y usureros romanos que obligaron a las pobres gentes privadas a vender a sus hijos en la flor de su juventud, y sus hijas vírgenes, y a las comunidades públicas a vender los objetos consagrados en los templos, como pinturas y estatuas. Incluso al final acababan ellos mismos entregados como esclavos a sus acreedores, para pasar el resto de sus días en miserable cautiverio, y, peor aún, antes de esclavizarlos sufrían prisión, eran torturados con fuego, metidos en el cepo y desgarrados en el potro. También se les obligaba permanecer de pie a pleno sol en verano y metidos en hielo o en el barro en invierno, de modo que la esclavitud les llegaba como un alivio a sus tormentos (Plutarco, *Luc.*, 20, 1, 2).¹¹

Aunque más adelante volveré sobre el anterior discurso de Cicerón –para destacar varios aspectos relativos a la implicación de los capitales privados en los negocios estatales– es conveniente recordar ahora quienes fueron estos inversores, cuáles sus sociedades financieras, y como establecieron las relaciones con el estado romano del que obtuvieron sus ganancias.

11. Λεύκολλος δὲ τρέπεται πρὸς τὰς ἐν Ἀσίᾳ πόλεις, ὅπως, τῶν πολεμικῶν ἔργων σχολάζοντος αὐτοῦ, καὶ δίκης τινὸς μετὰσχη καὶ θεσμῶν, ὧν ἐπὶ πολὺν χρόνον ἐνδεῇ τὴν ἐπαρχίαν οἶσαν ἄρρητοι καὶ ἄπιστοι δυστυχίαι κατεῖχον, ὑπὸ τῶν τελωνῶν καὶ τῶν δανειστῶν πορθουμένην καὶ ἀνδραποδιζομένην, πιπράσκειν ἰδίᾳ μὲν υἱοὺς εὐπρεπεῖς θυγατέρας τε παρθένους, δημοσίᾳ δ' ἀναθήματα, γραφάς, ἱεροὺς ἀνδριάντας ἀναγκαζομένων. αὐτοῖς δὲ τέλος μὲν ἦν προσθέτοις γενομένοις δουλεύειν, τὰ δὲ πρὸ τούτου χαλεπώτερα, σχοινισμοὶ καὶ κιγκλίδες καὶ ἵπποι καὶ στάσεις ὑπαιθροί, καύματος μὲν ἡλίῳ, ψύχους δ' εἰς πηλὸν ἐμβιβαζομένων ἢ πάγον, ὥστε τὴν δουλείαν σεισάχθειαν δοκεῖν εἶναι καὶ εἰρήνην.

2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE BIENES Y SERVICIOS

Un texto bien conocido de Polibio, nos introduce en los detalles del proceso de contratación de bienes y servicios estatales:¹²

De igual manera, el pueblo romano está subordinado al Senado y está obligado a tomar en consideración sus deseos, tanto en lo que concierne a los asuntos públicos como a los privados. Los contratos, demasiado numerosos para detallarlos, son adjudicados por los censores en toda Italia para la reparación o la construcción de edificios públicos, y también se obtienen ingresos de muchos ríos, puertos, jardines, minas, tierras de labor. Todo queda bajo control del gobierno de Roma y de todos estos encargos participa la gran mayoría de la gente, de modo que es difícil encontrar a quien no esté interesado en ello, bien como contratista o bien como empleado en los trabajos. Unos obtienen los contratos adjudicados por los censores; otros son sus socios; otros aseguran como avalistas a los contratistas, o bien responden con sus propiedades particulares ante el tesoro público (Polibio 6, 17, 1-4).

De ordinario fueron los censores quienes se encargaron de llevar a cabo las adjudicaciones de los arrendamientos públicos salvo el periodo de influencia silana comprendido entre los años 86 a 70 a.C. en que esta función fue ejercida desde otra magistratura superior¹³ (BRUNT, 1971: 91-99) aunque ocasionalmente fueron formalizados por magistrados menores, como los *aediles* en las obras de mantenimiento y reparación de los edificios públicos (ASTIN, 1985: 183).

Las atribuciones censorias, bien conocidas, fueron recogidas por Cicerón en su tratado acerca de las leyes que debían regir en su idea de estado perfecto:

Hagan los censores el censo del pueblo según la edad, el número de hijos, de esclavos y de rentas; velen por la conservación de los templos de la ciudad, los caminos, las aguas, el tesoro público, los impuestos; distribuyan al pueblo en tribus, precisando las fortunas, las edades y los órdenes; tomen nota de los hijos de los caballeros y de la gente de a pie; prohíban el celibato; supervisen la moral del pueblo; impidan que haya una persona indigna en el Senado. Sean nombrados dos, que la magistratura se prolongue cinco años y que siempre exista y ejerza su poder; los otros magistrados sean anuales (Cicerón, *de leg.*, 3, 3, 7).¹⁴

12. Para DELOUME (1892: 119-122), este pasaje refleja la existencia de *participes* y *adfines* de las *societates*; véase también WALBANK (1957: 694). Nicolet rechaza la identificación de quienes él llama «segundos garantes» en referencia a la tercera categoría de hombres de negocios que aparecen en el texto de Polibio, y sugiere que éste «aludía sólo a préstamos públicos», NICOLET (1971: 172-175).

13. La censura fue restituida con la llegada de Pompeyo y Craso al consulado del año 70 a. C.

14. *Censoris populi aevitates suboles familias pecuniasque censento, urbis templa vias aquas aerarium vectigalia tuento, populique partis in tribus describunto, exin pecunias aevitatis ordinis partiunto, equitum peditumque prolem describunto, caelibes esse prohibento, mores populi regunto, probrum in senatu ne relinquonto. Bini sunt, magistratum quinquennium habento eaque potestas semper esto, reliqui magistratus annui sunt.*

Para la ejecución de trabajos que requerían financiación mediante fondos públicos, los censores, tras haber efectuado un cálculo aproximado de las cantidades a invertir, solicitaban del Senado la dotación económica correspondiente:

Luego, cuando los censores solicitaron la asignación de una suma de dinero para utilizarla en obras públicas, se les otorgó el producto de los impuestos de un año (Livio, 40, 46, 16).¹⁵

En cuanto al arrendamiento de bienes y servicios que implicasen la obtención de rentas anticipadas, como la adjudicación del servicio de recaudación de impuestos y tasas, los censores efectuaban una previsión de ingresos sobre la base de sus propios padrones y las cifras de anteriores ejercicios económicos, únicas fuentes informativas que permitían obtener una estimación del total a ingresar en el tesoro. De este modo, el presupuesto del Estado conocía la masa mínima para generar la imputación de ingresos y gastos durante el periodo de cinco años en el que prolongaba la actividad de los censores y la autorización sobre bienes y servicios obtenida por los adjudicatarios.

Las contrataciones públicas solían llevarse a cabo en los *idus* de marzo, al inicio del antiguo año de diez meses. De la importancia de tal efeméride nos da cuenta el siguiente párrafo de Alfeno Varo recogido en el Digesto:

El censor, al dar en arriendo canteras de piedra de afilar en la isla de Creta, dejó establecida esta ley: «nadie, salvo el arrendatario, arranque, ni extraiga, ni transporte piedras de afilar de la isla de Creta después de los idus de Marzo» (*Dig.*, 39, 4, 15).¹⁶

La primera de las adjudicaciones correspondía siempre al arriendo de la pesca del *lacus Lucrinus*,¹⁷ confiando que su evocación del lucro augurase una buena recaudación para las arcas del Estado:

Entre las rentas públicas, la primera que se adjudica es la del aprovechamiento del lago Lucrino, como signo de buen presagio (Festo, s. v. *lacus Lucrinus*).¹⁸

15. *Censoribus deinde postulantibus, ut pecuniae summa sibi, qua in opera publica uterentur, attribueretur, vectigal annuum decretum est.*

16. *Censor cum insulae Cretae cotorias locaret, legem ita dixerat: ne quis praeter redemptorem post idus Martias cotem ex insula Creta fodito neve eximito neve avellito.*

17. El lago Lucrino, masa de agua salada comunicado con el mar mediante un canal, situado al norte de la bahía de Nápoles, entre Baiae y el importante puerto comercial de Puteoli, congregó una lujosa zona de recreo para los aristócratas romanos y fue utilizado por el ingeniero y piscicultor Sergio Orata como vivero de ostras hacia el año 90 a. C., tal como nos relata Plinio (*NH*, 9, 168).

18. *Lacus Lucrinus in vectigalibus publicis primus locatur fruendus ominus boni gratia* (ed. Lindsay, 108; pero corrijo 'fruendus' por 'eruentus').

Las condiciones de adjudicación de los diferentes arrendamientos públicos (*locationes*) venían expresadas con gran detalle en las *leges censoriae*.¹⁹ Estas leyes se contenían en unos edictos promulgados por los censores, y su articulado legal al caso solía respetarse de un lustro a otro salvo circunstancias excepcionales que justificaran su modificación.²⁰ C. Nicolet (1982: 183) califica estas leyes, muy acertadamente, como «pliegos de condiciones» de las subastas institucionales, utilizando una terminología que puede aplicarse a las bases de contratación de las modernas administraciones públicas.

Las mismas leyes también fueron aprovechadas por los censores para determinar y fijar los precios de venta de los productos básicos para la alimentación del pueblo. Un ejemplo de este uso lo transmite Tito Livio al relatar que los censores Marco Livio y Cayo Claudio, en plena guerra contra Aníbal, aumentaron el precio de la sal:

Acordaron un impuesto nuevo anual para la sal. El precio de la sal en Roma y en toda Italia era de un sextante (2 onzas de libra). Decidieron mantener el mismo precio en Roma y poner otro más elevado en los mercados y ferias; en cada lugar un precio diferente (Livio, 29, 37, 3).²¹

Otros contenidos de las leyes censorias regulaban la recepción de los impuestos, como el procedimiento de recaudación de la *scriptura* aprovechando la trashumancia hacia los pastos de verano, tal como se recoge en este texto de Varrón:

De ahí, los rebaños de ovejas son conducidos todo el camino de Apulia al Samnio para pasar el verano, informando de ello a los recaudadores de impuestos para no violar la regulación censoria que prohíbe el pastoreo de rebaños no inscritos (Varrón, *de re rust.*, 2, 1, 16).²²

Una vez publicada la *lex censoria*, se realizaba la subasta por procedimiento oral y público en el foro romano. Lo corroboran estas dos citas de Cicerón, pertenecientes al contexto de su enérgica oposición a la venta de tierras estatales y la carencia de información pública en la reforma agraria de P. Servilio Rulo, durante su consulado del 63 a.C.:

19. Referencias a las leyes censorias aparecen en Cicerón, *de prov. consul.*, 5, 12; *de nat. deo.*, 3, 49; y en Plinio, *NH*, 33, 21, 78.

20. Así lo evidencia Cicerón en sus argumentos contra Verres, el corrupto pretor de Sicilia (2Verr., 1, 143).

21. *Vectigal etiam novum ex salaria annona statuerunt. sextante sal et Romae et per totam Italiam erat. Romae pretio eodem, pluris in foris et conciliabulis et alio alibi pretio praebendum locaverunt.*

22. *Itaque greges ovium longe abiguntur ex Apulia in Samnium aestivatum atque ad publicanum profitentur, ne, si inscriptum pecus paverint, lege censoria committant.*

¿Cuál es el significado de que no fijen ningún lugar para las subastas que ellos mismos han ordenado? Pues que la ley da el poder a los decenviros para celebrar sus ventas en los lugares que les parezca conveniente. No se permite a los censores llevar a cabo sus adjudicaciones si no es ante la mirada del pueblo romano. ¿Y se les va a permitir que los vendan hasta en los confines del mundo? Aún los peores hombres, cuando han malbaratado su patrimonio, procuran vender en los pórticos destinados a las subastas mejor que en las plazas o en las encrucijadas. Éste (S. Rulo), en cambio, permite a los decenviros, en su ley, que puedan vender los bienes del pueblo romano en la oscuridad que más les convenga o en la soledad que mejor les vaya (Cicerón, *de leg. agr.*, 1, 7).²³

Y se permite a los decenviros que la venta de todos estas tierras y casas la hagan «en cualquier lugar que ellos consideren conveniente». ¡Que perturbada razón! ¡Que audacia desenfrenada! ¡Que intenciones más disolutas y perversas! El arrendamiento de los tributos del Estado no se permite hacerlo más que en esta ciudad (Roma), desde este lugar o desde aquél (distintas zonas del foro), y en vuestra numerosa presencia (Cicerón, *de leg. agr.*, 2, 55).²⁴

La centralización de tales operaciones en la *Urbs* tuvo como excepción a Sicilia, provincia en la que se siguió respetando el procedimiento legislativo local de la ley de Hierón.²⁵

Decidieron que el diezmo debía adjudicarse siempre de acuerdo con la ley de Hierón, para que les fuera más agradable la ejecución de tal cometido si permanecía, no sólo la institución de ese rey tan querido para los sicilianos, sino incluso el nombre, aunque hubiera cambiado la sede de la soberanía (Cicerón, 2 *Verr.*, 3, 15).²⁶

Esto permitía que los arrendamientos pudieran licitarse ciudad por ciudad, y fuese el pretor que ejercía la representación romana en el territorio siciliano

23. *Hoc vero cuius modi est, quod eius auctionis quam constituunt locum sibi nullum definiunt? Nam xviris quibus in locis ipsis videatur vendendi potestas lege permittitur. Censoribus vectigalia locare nisi in conspectu populi Romani non licet; his vendere vel in ultimis terris licebit? At hoc etiam nequissimi homines consumptis patrimoniis faciunt ut in atriis auctionariis potius quam in triviis aut in compitis auctionentur; hic permittit sua lege xviris ut in quibus commodum sit tenebris, ut in qua velint solitudine, bona populi Romani possint divendere* (Cicerón, *de leg. agr.*, 1, 7).

24. *Atque in omnibus his agris aedificiisque vendendis permittitur xviris ut vendant 'qvibvscvmqve in locis.' O perturbatam rationem, o libidinem effrenatam, o consilia dissoluta atque perdita! Vectigalia locare nusquam licet nisi in hac urbe, hoc ex loco, hac vestrum frequentia* (Cicerón, *de leg. agr.*, 2, 55).

25. Sobre la aplicación de esta ley véase CARCOPINO (1914: 84 ss.)

26. *Itaque decumas lege Hieronica semper vendundas censuerunt, ut iis iucundior esset muneris illius functio, si eius regis qui Siculis carissimus fuit non solum instituta commutato imperio, verum etiam nomen maneret.*

quien decidiera sobre las adjudicaciones de los contratos públicos. Fue aquella la única salvedad al modelo censorio que convocaba los procedimientos de subasta y adjudicaba a la mejor oferta el servicio en cuestión; unas ofertas que se realizaban al alza en el caso de pujar por bienes productivos o recaudaciones tributarias, y a la baja cuando se trataba de arrendar inversiones o servicios de mantenimiento, exactamente igual como siguen haciendo en la actualidad las administraciones públicas.

Los censores presidían estos actos formales auxiliados por un heraldo (*praeco*) y varios amanuenses (*scribae*),²⁷ que se encargaban respectivamente de anunciar las subastas, y de levantar acta con los detalles de cada oferta y su correspondiente adjudicación, o de las características del proceso, complejas en ocasiones, entre las que se incluía la exclusión legal como adjudicatarios públicos de las personas no solventes (*minus idoneae*), tutores, *curatores*, deudores del Estado y menores de veinticinco años (HUMBERT, DS II: 1002). Además, los censores podían impedir, mediante un edicto (*summovere ab hasta*), el acceso a las licitaciones de aquellos contratistas que hubiesen reclamado ante el Senado por disconformidad con las condiciones de adjudicación de obras o servicios anteriores. Así ocurrió durante la censura de Marco Porcio Catón y Lucio Valerio Flaco en 184 a.C., cuando ambos magistrados excluyeron a quienes, con «súplicas y lágrimas», habían provocado con sus dramáticas reclamaciones ante el Senado la anulación y nueva redacción de los contratos:

Además (los censores) adjudicaron en subasta la recaudación de los impuestos al precio más alto y los suministros estatales al más bajo. Como el Senado, dejándose convencer por las súplicas y las lágrimas de los adjudicatarios de las subastas, ordenó cancelar estos contratos y hacerlos de nuevo, los censores, excluyendo de la subasta mediante un edicto a los que se habían sustraído al cumplimiento de los contratos anteriores, hicieron de nuevo todas las adjudicaciones rebajando los precios ligeramente a la baja (Livio, 39, 44, 7-8).²⁸

Las ofertas se presentaban individualmente, y en el caso de las *societates* lo hacía su representante legal (*manceps*). La adjudicación se otorgaba para un periodo de cinco años, en coincidencia con el *lustrum* del ejercicio censorio, aunque existían rentas concretas que podían prolongarse por periodos sucesivos, pero en general se ignora si la renovación era tácita o se procedía a una nueva subasta. Rostovtzeff (DE: 587) afirma, refiriéndose a los arrendamientos de tierra patrimonial, que las parcelas no se subastaban de nuevo, pero se renovaba el contrato con los arrendatarios convirtiendo de *facto* la fórmula temporal en una auténtica enfiteusis.

27. JONES (1960: 153 ss.), al respecto de los auxiliares de los magistrados (*apparitores*).

28. *Et vectigalia summis pretiis, ultro tributa infimis locaverunt. Quas locationes cum senatus precibus et lacrimis victus publicanorum induci et de integro locari iussisset, censores, edicto summotis ab hasta qui ludificati priorem locationem erant, omnia eadem paulum imminutis pretiis locaverunt.*

Las actas censorias de adjudicación, redactadas por duplicado, se archivaban en el *aerarium* y en el Atrio de la Libertad,²⁹ sede oficial de los magistrados censores:

Los censores llegaron de inmediato al Atrio de la Libertad, sellaron los registros y cerraron el archivo, mandaron marchar a los esclavos públicos y declararon que no gestionarían ningún asunto oficial hasta que hubiese tenido lugar el juicio del pueblo sobre su caso (Livio, 43, 16, 13).³⁰

El Senado debía ratificar todas y cada una de las adjudicaciones y disponía de atribuciones para desestimar estas *censoriae locationes* en los casos en que las adjudicaciones no se correspondieran con la oferta prevista o existieran reclamaciones de afectados en la subasta. Además de las desestimaciones (*inducere locationes*), el Senado disponía de potestad para conceder prórrogas, rescindir contratos o cancelar deudas ante imprevistos:

Sobre todas estas operaciones, el Senado tiene el control absoluto; él puede conceder una prórroga y, en el caso de que ocurra un accidente, puede rebajar a los contratistas una parte de sus obligaciones o rescindir la totalidad del contrato en caso de incapacidad para cumplirlo (Polibio 6, 17, 5).

El mantenimiento y reparación de edificios y vías públicas (*ultra tributa, sarta tecta*) eran trabajos adjudicados por los censores³¹ a los contratistas (*redemptores*), quienes antes de cobrar el precio concertado debían esperar a que los censores recibieran las obras de plena conformidad (*probare*) y así lo hicieran constar en sus registros (*censoriae tabulae*), y todo ello dentro del plazo de finalización de obra fijado en el contrato.³²

El contrato de adjudicación de obra pública exigía además la prestación de alguna garantía personal (*praes*) o real (*obligatio praedorum*), que respondiera del buen fin de los trabajos y que, en algunos casos, por su complejidad y elevado volumen económico, acababa involucrando a diferentes ciudadanos en

29. En este mismo edificio, convenientemente restaurado, fue creada en el año 39 a. C. la primera biblioteca pública de Roma. La iniciativa correspondió a Cayo Asinio Polión, un culto político y escritor que fue gobernador de Hispania Ulterior en el año del asesinato de César, de quien fue partidario, y que gozó de la amistad personal de los poetas Virgilio y Horacio.

30. *Censores extemplo in atrium Libertatis escenderunt et ibi obsignatis tabellis publicis clausoque tabulario et dimissis servis publicis negarunt se prius quidquam publici negotii gesturos, quam iudicium populi de se factum esset.*

31. Polibio, 6, 17, 2; Dion. Hal., 3, 67, 5. Sobre el uso y procedencia de las expresiones *sarta tecta* y *ultra tributa*, véase MATEO (1999: 38 y n. 81, 82, 83), con la bibliografía más actualizada sobre la cuestión. Para TRISCIUOGGIO (1998: 65 ss.), *ultra tributa* fue la aportación voluntaria que determinados particulares hacían para uso y mantenimiento de bienes públicos.

32. Este requisito aparece como argumento en una de las acusaciones contra Verres, y es citado de tal manera que su inclusión en los contratos se entiende imprescindible (Cicerón, 2Verr., 1, 148).

el proceso de formalización de dichas garantías y sus correspondientes afianzamientos, tal como hemos podido comprobar en el ya comentado texto de Polibio.³³

El sistema de arrendamientos fue reformado por Cayo Graco en el 123 a.C. con su *lex de vectigalibus de provincia Asia*, fruto de sus compromisos con el sector empresarial de contratistas públicos a cambio del apoyo recibido de éstos en su carrera política. Por tal procedimiento se adjudicaban de una sola vez cada una de las categorías de ingresos fiscales para el conjunto territorial de una provincia. Esta medida provocó la aparición de las grandes compañías por acciones al tener que concurrir a subastas públicas donde estaban en juego enormes sumas de dinero. Pero las reformas que iban a acabar con el propio sistema y su soporte social y financiero, fueron las iniciadas por César al prescindir de los publicanos en la recaudación de los impuestos de Asia, sustituyendo el diezmo por una tasa fija (*stipendium, pecunia certa*) y reduciendo el total a recaudar:

Tras echar (de la provincia de Asia) a los recaudadores de impuestos que habían actuado de la forma más cruel, estableció un pago común de impuestos para la totalidad de tributos (Dión Casio, 42, 6).³⁴

Más contundentes y trascendentales fueron las iniciativas de Augusto limitando el negocio público de los subasteros, y creando una nueva organización administrativa:

Quiso que a los procónsules se les asignase indemnización fija para transporte y habitación, gastos que antes se adjudicaban en licitación pública (Suetonio, *Aug.*, 36).³⁵

Con el fin de hacer participar al mayor número de ciudadanos en la administración de la República, creó nuevos oficios: vigilancia de las obras públicas, de caminos, de acueductos, del cauce del río Tiber, de la distribución de trigo al pueblo (Suetonio, *Aug.*, 37).³⁶

Estos cuerpos de funcionarios se irán ocupando paulatinamente de aquellas áreas de gestión que hasta entonces habían estado exclusivamente en manos de los publicanos (ROSTOV'TZEFF: 1972, I: 108-109), al tiempo que asisten a un cambio profundo en el proceso de participación de los capitales privados y el uso del Estado a su favor. El gobierno oligárquico de la República, corrompido

33. Polibio 6, 17, 4. Véase este texto reproducido al comienzo.

34. También Apiano, *BC*, 5, 4; y Plutarco, *Caes.*, 48.

35. *ut proconsulibus ad mulos et tabernacula, quae publice locari solebant, certa pecunia constitueretur.*

36. *Quoque plures partem administrandae rei p. caperent, nova officia excogitavit: curam operum publicorum, viarum, aquarum, alvei Tiberis, frumenti populo dividundi.*

con los enormes beneficios de las abundantes conquistas, dará paso durante el Principado a un orden nuevo en lo económico, cerrando el antaño sustancioso beneficio de las adjudicaciones públicas, mientras los empresarios de sectores productivos o comerciales sustituyen el protagonismo de las grandes compañías y su entramado de ambiciosos y advenedizos inversores.

3. LOS PUBLICANOS Y SU ORGANIZACIÓN

La aprobación de la *lex Claudia de nave senatorum* en el año 218 a.C. prohibía a los miembros del orden senatorial la posesión de cualquier nave con registro superior a 300 ánforas (Livio, 21, 63, 3-4),³⁷ lo que les incapacitaba para practicar el comercio bajo excusa de que todo negocio lucrativo era impropio de su rango. Así lo demuestran estos pasajes de las Verrinas de Cicerón:

Cayo Claudio (...) dio unas leyes a los halesinos en las que estableció muchas disposiciones: sobre la edad, que no fuera menos de treinta años ; sobre las profesiones lucrativas, que no se eligiera al que las hubiese ejercido (Cicerón, 2Verr., 2, 122).³⁸

Grave es esta ausación, y dura, y desde que los hombres recuerdan y se establecieron los procesos por concusión, la más fuerte es que el pretor tenga socios entre los recaudadores de impuestos (Cicerón 2Verr., 3, 130).³⁹

A medida que las conquistas de Roma se extendían, esta incompatibilidad, más la importancia y el peso de los nuevos negocios en la sociedad republicana, las enormes sumas de dinero manejadas y la gran influencia de los contratistas de obras y servicios estatales, se unieron para generar la aparición de un estamento corporativo (*ordo publicanorum*) que otorgó a sus componentes, los *publicani*, un notable incremento de poder al aglutinar y fortalecer sus intereses individuales. Este *ordo* no se identificaba con la condición de una clase social; tenía carácter era puramente administrativo y gozaba de reconocimiento oficial (NICOLET, 1982: 121), pero la influencia que iba adquiriendo entre

37. 300 ánforas de carga suponen un peso total de 7.850 kgrs., casi 8 tm, un valor calculado sobre la equivalencia 1 ánfora = 1 talento ático. Una medida de la que duda ROUGÉ (1981: 77) por las distintas formas y capacidades anfóricas recuperadas de los naufragios. Pero es lógico creer que existió un estándar de equivalencia; no veo otro modo de interpretar los datos de Livio, procedentes del discurso del tribuno Claudio y recogidas en los registros oficiales correspondientes, y a quien toda su audiencia, y especialmente la experta en negocios comerciales, debió entender para poder aplicar la medida a los distintos tipos anfóricos utilizados en el intercambio mercantil.

38. C. Claudius (...) *sententia leges Halaesinis dedit, in quibus multa sanxit de aetate hominum ne qui minor xxx annis natus, de quaestu, quem qui fecisset ne legeretur.*

39. *grave crimen est hoc et vehemens et post hominum memoriam iudiciaque de pecuniis repetundis constituta gravissimum, praetorem socios habuisse decumanos.*

la sociedad romana tuvo que ser muy importante y con una gran repercusión estratégica en los negocios del Estado.

En ello tuvo mucho que ver el discurso público de Cicerón. El astuto y vanidoso político ejercía como abogado de los publicanos, y usaba toda su fama e influencia para alabarles en cualquier foro y reputarles como imprescindibles para el buen funcionamiento del Estado:

Puesto que vengo actuando en las causas de los publicanos durante gran parte de mi vida, y respeto profundamente ese estamento, me parece que conozco bien sus costumbres, merced a nuestra relación y trato (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 181).⁴⁰

También los publicanos, hombres respetables y acaudalados, llevaron a aquella provincia (Asia) sus negocios y sus fortunas; y sus intereses y sus fortunas, por sí mismas, deben ser objeto de vuestros cuidados. En efecto, si siempre hemos creído que los tributos son el nervio del Estado, bien podemos decir que este estamento social, que tiene a su cargo el manejo de los mismos, es sin duda un firme apoyo de las demás estamentos sociales (Cicerón, *pro leg. Man.*, 17)⁴¹

A pesar de este ostentoso reconocimiento de méritos sociales y económicos, en privado no dudaba en renegar de esos «hombres respetables y acaudalados». En la carta dirigida a su fraternal amigo Tito Pomponio Ático en diciembre de 61 a. C., califica de «reclamación vergonzosa» la queja de los publicanos sobre el precio de adjudicación para los servicios de la provincia de Asia. ¡Pero se trata de los mismos personajes y la misma provincia que en el párrafo anterior hemos visto utilizados como ejemplo de gestión pública y apoyo social!

¡He aquí otro capricho de los caballeros, que resulta difícilmente tolerable! Pues bien, no sólo lo he tolerado, sino que la he adornado con mi elocuencia. Aquellos a quienes los censores han adjudicado la contrata de recaudación de impuestos en Asia han mostrado su queja en el Senado por haber concertado un precio excesivo en la adjudicación y pedían la revocación del contrato. Yo he sido el primero en ayudarles, o más exactamente, el segundo, ya que si se han atrevido a realizar esa demanda ha sido porque Craso les ha impulsado a hacerlo. Odioso asunto, reclamación vergonzosa y declaración imprudente (Cicerón, *ad Att.*, 1, 17, 9)⁴²

40. *nam quod in publicanorum causis vel plurimum aetatis meae versor vehementerque illum ordinem observo, satis commode mihi videor eorum consuetudinem usu tractandoque cognosse.*

41. Fragmento del texto citado en nota 3.

42. *Ecce aliae deliciae equitum vix ferendae! quas ego non solum tuli, sed etiam ornavi. Asiam qui de censoribus conduxerunt, questi sunt in senatu se cupiditate prolapsos nimium magno conduxisse, ut induceretur locatio, postulaverunt. Ego princeps in adiutoribus atque adeo secundus; nam, ut illi auderent hos postulare, Crassus eos impulit. Invidiosa res, turpis postulatio et confessio temeritatis.*

Sin embargo no debe extrañarnos este doble juego moral. Como el mismo Cicerón reconoce en su tratado sobre los deberes, «si en las causas los jueces deben buscar la verdad, los abogados deben defender lo verosímil aunque no se corresponda exactamente con la verdad» (*de offi.* 2, 51).⁴³ Con esa actitud característica de su profesión justificaba el distinto comportamiento público y privado que mantenía respecto de estos grandes contratistas del Estado.

La consolidación de los publicanos como grupo económico de presión, se vio favorecida por el hecho de concentrar en Roma todo el procedimiento de financiación de las actividades estatales en los dos últimos siglos de la República. La influencia ejercida entre las capas superiores de la sociedad, con el fin de reconducir la política fiscal en beneficio propio, habría carecido de fuerza de no haber logrado convertirse en insustituibles para el buen gobierno de las finanzas estatales. La actuación individual de cada publicano repercutía en contra de ese objetivo; la desunión entre los contratistas solo favorecía al poder senatorial, que, de ese modo, podía apoyar o ignorar posturas singulares sin recibir una respuesta contundente ante la fragilidad del licitador. Además, la cooperación financiera entre socios disminuía el riesgo y aumentaba las posibilidades de inversión. Es por ello que las subastas estatales vinieron a consolidar el poder fáctico de personajes tan poderosos como necesarios para la República. El gran volumen de las operaciones aumentó de manera semejante los capitales imprescindibles para atender su gestión, y un selecto grupo de hombres de negocios se constituyó en administrador y garante, tanto de numerosos inversores como de los servicios públicos de recaudación y explotación de bienes; en suma, en un «aparato del Estado» indispensable para el buen funcionamiento de la República.

El proceso de gestación de este grupo comenzó a finales del siglo III a. C. Fue entonces cuando se produjo la contratación pública sobre la que poseemos mayor información.⁴⁴ En el año 215 a.C. se subastó el abastecimiento para el ejército romano que combatía en Hispania contra los cartagineses, operación de una magnitud de crédito tal, que hizo necesario unir capitales y compartir el volumen de la inversión. Tres *societates* compuestas por diecinueve ciudadanos asumieron la contrata, imponiendo una cláusula contractual extraordinaria según la cual el Estado corría con los riesgos derivados de toda incidencia en el transporte marítimo. Tales riesgos, que comprendían tanto

43. *Iudicis est semper in causis verum sequi, patroni non numquam veri simile, etiam si minus sit verum, defendere.*

44. Aunque en mi opinión no fue la primera, puesto que, como relata Polibio (1, 59, 7), durante la primera guerra contra los cartagineses, la construcción y equipamiento de la flota que decidió la victoria en esa guerra, corrió a cargo de la fortuna de varios ciudadanos que atendieron la solicitud de ayuda financiera del tesoro romano. La República tuvo que aceptar la condición establecida por estos prestamistas, según la cual se recuperaría el dinero invertido si se ganaba la guerra y se sometía al criterio de cada uno de ellos la decisión de asumir individualmente o en grupos de dos o tres, la financiación de cada una de las 200 quinquerremes construidas. Véase BARCELÓ (2004: 76 ss.).

las posibilidad de un naufragio como las imprevistas tormentas o las temidas acciones de piratería, se justificaban por la gran distancia que separa Roma de las costas hispanas; un alejamiento de Italia que las tropas y la intendencia romanas jamás habían conocido hasta entonces. Esta operación contiene no sólo los elementos característicos del proceso de adjudicación de servicios públicos que va a ser norma en la administración de la República, sino también las condiciones de la ganancia, e incluso alguno de los indignos comportamientos que acompañarán en el futuro la mala reputación de los publicanos.⁴⁵

En el 212, tres años después de la contratación pública, se supo que Pomponio Veientano y Postumio Pirgense, dos de los diecinueve contratistas, habían urdido una maquinación para obtener un mayor beneficio, hundiendo voluntariamente las naves que transportaban los suministros a Hispania –en realidad contenían únicamente mercancías de desecho y materiales sin valor– exigiendo al Estado la aplicación de la cláusula de riesgo, lo que les permitía embolsarse de nuevo el importe de la operación. La primera noticia del fraude llegó al pretor, quien lo puso en conocimiento del Senado (Livio, 25, 3); los senadores no iniciaron ningún tipo de procedimiento dadas las circunstancias de guerra y la necesidad que el erario tenía de los capitales privados, pero los tribunos de la plebe decidieron pedir responsabilidades. Al año siguiente, el escandaloso fraude iba a ser expuesto en una sesión de la asamblea, acompañado de una propuesta para sancionar a Postumio Pirgense, pero los publicanos boicotearon la sesión interrumpiendo su desarrollo. Esta demostración pública de poder corporativo y enorme desprecio institucional, confirma la extraordinaria influencia de la que gozaban los componentes de las *societates* financieras y, al mismo tiempo, la necesidad y dependencia que el estado romano tenía de éstas.

Efectivamente, la consecuencia más importante de este tipo de operaciones fue la aparición de un mecanismo financiero que satisfizo a las dos partes contractuales: al Estado, porque disponía así del capital necesario para emprender sus acciones de conquista (con una doble ventaja, puesto que mientras las *societates publicanorum* le concedían el crédito preciso, su amortización podía resolverse a través de los previsibles beneficios a obtener en los nuevos territorios⁴⁶), y a los publicanos, porque junto a las rentas extraídas de los atractivos negocios suscitados se les abría un camino sin obstáculos hacia el control de las grandes finanzas, aprovechando la necesidad que de ellos se tenía y sustituyendo la vulnerabilidad individual por la fuerza del grupo (ARIAS, 1949: 231). Acertadamente, J. Andréau (1989-90: 22) destacó que «es la ciudad, el Estado,

45. Todos los detalles de la operación y sus cálculos financieros pueden verse en FERRER (2003: 82 ss.)

46. El pago de los impuestos se consideraba en Roma el «precio de la victoria o el castigo de guerra (a los vencidos)», Cicerón, 2 *Verr.*, 3, 12

el que transforma a los grupos financieros o comerciales en grupos de presión y el que establece los lugares y las modalidades de dicha presión», utilizándolos para unos fines concretos y socialmente imprescindibles, porque es ahí precisamente donde se fragua la fuerza del grupo, en su carácter insustituible.

Las *societates* se configuraron como elemento alternativo a una inexistente banca financiera especializada en el préstamo de inversión; un tipo de actividad que fue desconocida en la Antigüedad, y que requiere alguna aclaración para entender mejor el uso y la práctica del préstamo dinerario en general, fuese éste productivo o no. El trabajo de J. Andréau (2001) sobre la banca en Roma trata este aspecto de una forma detallada, aplicando su punto de vista sobre los resultados de una anterior publicación de P. Millett (1991) dedicada al préstamo en Atenas. Andréau cree, como ya hicieron Bogaert y Millett, que, en la Antigüedad, los préstamos facilitados por los banqueros de profesión (*trapezites* y *argentarii*) fueron «cuantitativamente menos importantes que el resto de préstamos». ⁴⁷ Se refiere a los otros tres tipos de operaciones financieras que, según Millett, comprenden las cesiones gratuitas, las operaciones rentables pero muy ocasionales, y las operaciones rentables realizadas por financieros que no son profesionales específicos del negocio bancario (ANDRÉAU, 2001: 257).

La principal conclusión de Andréau en este apartado, es la de defender la participación de los banqueros y financieros romanos en la vida económica en general y en el comercio en particular, pero reconociendo con rotundidad que éstos no orientaban sus operaciones hacia la inversión, es decir, no eran conscientes de que podían actuar como tales y, por supuesto, no eran capaces de discernir que además del préstamo al consumo podía existir el préstamo a la inversión, por lo que, consecuentemente, no llegaron a existir establecimientos financieros especializados en este segundo tipo de préstamos (ANDRÉAU, 2001: 270-271).

Así, para atender las contrataciones públicas tanto en Roma como en el resto de ciudades, las transferencias de fondos entre la Urbe y las provincias, los empréstitos estatales, o la financiación impositiva, entre otras necesidades (BADIAN, 1972: 81), hubo que recurrir a las *societates*, las únicas instituciones capaces de asumir el volumen financiero y la especialización que esos negocios requerían.

Las primeras *societates publicanorum* fueron creadas como instituciones finalistas, aplicadas a un negocio concreto (*unius rei*) y amparadas en las condiciones del derecho común, con obligación de declarar el nombre de sus socios y de repartir, proporcionalmente a las aportaciones de sus componentes, tanto las ganancias como las pérdidas.

47. ANDRÉAU (2001: 258-259), citando a BOGAERT (1968: 373-374) y a MILLET (1991: 15).

Fue a partir de las condiciones de adjudicación para la provincia de Asia, reguladas en la *lex Sempronia de vectigalibus*,⁴⁸ cuando surgieron las sociedades participadas que, en el caso de las grandes compañías arrendatarias, tomaron el nombre de las circunscripciones fiscales que se les adjudicaban.⁴⁹

Estas *societates* disponían de un gran número de accionistas que se repartían desigualmente el capital aportado, con una inmensa mayoría que participaba en cantidades exiguas, aunque algún poderoso socio pudo llegar a poseer un tercio e incluso dos tercios del capital:

Están en juego las rentas más seguras y más elevadas del pueblo romano, con cuya pérdida os faltarán los recursos que embellecen la paz y los subsidios que sostienen la guerra. Se trata de la fortuna de muchos conciudadanos por la que vosotros debéis velar, tanto en interés de ellos como en el de la República (Cicerón, *pro leg. Man.*, 6).⁵⁰

Tito Aufidio, después de haber tenido una pequeñísima participación en la administración pública en Asia, obtuvo en calidad de procónsul el Asia entera (Valerio Máximo, 6, 9, 7).⁵¹

(Rabirio Póstumo) hizo muchos negocios, firmó muchos contratos, tomó en arrendamiento la recaudación de gran parte de los tributos públicos (Cicerón, *pro. Rab. Post.*, 4).⁵²

Has contraído conmigo una sociedad con la condición de que Nerva, amigo común, determinase las partes en la sociedad. Nerva determinó que tú fueses socio por una tercera parte y yo por dos terceras partes (*Dig.*, 17, 2, 76).⁵³

Es posible que, junto a los socios declarados, existieran *adfines* o *participes*⁵⁴ que adquirirían sus acciones de modo anónimo sin que sus nombres fuesen comunicados oficialmente:

Y puesto que desprecias el dinero de los demás mientras que te vanaglorias de tus riquezas de la forma más intolerable, quiero una respuesta, [...] ¿no es cierto

48. Cicerón, 2*Verr.*, 3, 12, se refiere a la *locatio censoria* de las tierras conforme a esta *lex Sempronia*.

49. NICOLET (1982: 181; 2000: 302 y 315-319), DELOUME (1892: 122).

50. *aguntur certissima populi Romani vectigalia et maxima, quibus amissis et pacis ornamenta et subsidia belli requiretis; aguntur bona multorum civium, quibus est a vobis et ipsorum et rei publicae causa consulendum.*

51. *T. Aufidius, cum Asiatici publici exiguam admodum particulam habuisset, postea totam Asiam proconsulari imperio obtinuit.*

52. *multa gessit, multa contraxit, magnas partis habuit publicorum.*

53. *societatem mecum coisti ea condicione, ut Nerva amicus communis partes societatis constitueret: Nerva constituit, ut tu ex triente socius esses, ego ex besse.*

54. CIMMA (1981: 88-95) recoge las diversas hipótesis y las divergencias entre aquellos autores que han profundizado en el estudio de *partes* y *participes*.

que arrebataste, tanto a César como a los publicanos, una parte de sus acciones que por aquel entonces eran de un gran valor? (Cicerón, *in Vat.*, 29).⁵⁵

En este caso, tales individuos no podían formar parte de la dirección de la compañía. También se justificaba la existencia de pequeños accionistas ante la necesidad de capital generada por las inversiones que las *societates* iban acumulando en negocios sucesivos (ÜRÖGDI, RE: 1204).

Para M. Rostovtzeff (1902: 372) la compraventa de *partes* societarias se convirtió en habitual en el foro romano, y así lo deja entrever uno de los párrafos de la ley Manilia citados al comienzo de este trabajo:

Estos créditos, este movimiento de capitales que reina en Roma –sobre todo en el foro– están íntimamente ligados con aquellas finanzas de Asia; no pueden arruinarse los negocios de allá sin que se hundan los de aquí arrastrados por el mismo impulso (Cicerón, *pro leg. Man.*, 19)

C. Nicolet (1982: 183) no reconoce la existencia de este mercado financiero porque, a su juicio, entraría en contradicción con el principio de no enajenación de las deudas en el derecho romano. Sólo admite que algunos socios pudieron ceder sus participaciones sin obtener beneficio económico. El argumento de Nicolet para oponerse a la libre transmisión de *partes* no parece muy convincente, pues el propio hecho de admitir *participes* anónimos ya conculca la exigencia jurídica de declarar el nombre de los socios. Tal vez el procedimiento intenta salvar el escollo legal que impedía a los senadores invertir y beneficiarse con los negocios del Estado. Además, aunque habría que confirmarlo con más datos, se vislumbra en este *modus operandi* una clara intención especulativa por parte de estos atípicos inversores: la carencia, tanto de un hábito negociador como de la dedicación casi profesional a la gestión empresarial, empujaría a los senadores a la búsqueda de fácil e inmediata ganancia, y éstos no encontrarían mejor y más rápida generación de beneficios que la compra venta de *partes* societarias. Esta sí es una actitud económicamente racional y no la simple transmisión de participaciones sin obtención de ganancia.

Al respecto de su organización funcional, cada *societas publicanorum*, en su sede de Roma, se regía por un dirigente supremo a modo de presidente llamado *magister*:

Este Gneo Plancio es un caballero romano y de familia tan antigua en tal estamento, que su padre y abuelo y todos sus antepasados ya fueron caballeros romanos, y en prefectura muy floreciente figuraron entre los primeros por su dignidad y su reconocimiento; él mismo cuando estuvo en las legiones de P.

55. *et quoniam pecunias aliorum despicias, de tuis divitiis intolerantissime gloriaris, volo uti mihi respondeas, [...] eripuerisne partis illo tempore carissimas partim a Caesare, partim a publicanis?*

Craso se distinguió de manera extraordinaria entre muy meritorios hombres, caballeros romanos; después fue hombre principal entre los publicanos, justísimo juez de muchas de sus causas, promotor de grandes sociedades y presidente de muchas (Cicerón, *pro Plan.*, 32).⁵⁶

El hecho de que Plancio fuese presidente de muchas compañías avalaría la razonable opinión de que el ejercicio de este cargo debió tener una vigencia anual. Así lo confirman también estos párrafos de Cicerón:

Indagué después –lo que era muy fácil de averiguar– quiénes habían sido por aquellos años los presidentes de aquella sociedad en cuyo poder habían estado los documentos (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 182).⁵⁷

Dio a cierto amigo suyo, que por entonces era el presidente de aquella sociedad, el encargo de que cuidase con atención y estuviera al acecho, para que no hubiera en los documentos de los socios nada que pudiera tener eficacia contra su personalidad civil o su fama (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 173).⁵⁸

Siento particular afecto por esta compañía de Bitinia, la cual por la categoría misma de sus miembros resulta ser el corazón mismo de Roma –pues en realidad se trata de un consorcio de sociedades– y da la casualidad de que un buen número de miembros de esta compañía son amigos míos, entre los cuales destaca Publio Rupilio, hijo de Publio, de la tribu Menenia, quien ejerce el más alto cargo en estos momentos como presidente de la sociedad (Cicerón, *ad fam.*, 13, 9)⁵⁹

El presidente de cada *societas* se acompañaba de un grupo de personajes conocidos como *decumani*;⁶⁰ fueron éstos a quienes Cicerón calificó como

56. *sed cum sit Cn. Plancius is eques Romanus, ea primum vetustate equestris nominis ut pater, ut avus, ut maiores eius omnes equites Romani fuerint, summum in praefectura florentissima gradum tenuerint et dignitatis et gratiae, deinde ut ipse in legionibus P. Crassi imperatoris inter ornatissimos homines, equites Romanos, summo splendore fuerit, ut postea princeps inter suos plurimarum rerum sanctissimus et iustissimus iudex, maximarum societatum auctor, plurimarum magister.*

57. *dein quaesivi, quod erat inventu facillimum, qui per eos annos magistri illius societatis fuissent, apud quos tabulae fuissent;*

58. *dat amico suo cuidam negotium, qui tum magister erat eius societatis, ut diligenter caveret atque prospiceret ne quid esset in litteris sociorum quod contra caput suum aut existimationem valere posset.*

59. *et casu permulti sunt in ea societate valde mihi familiares, in primisque is, cuius praecipuum officium agitur hoc tempore, P. Rupilius P. f. Men., qui est magister in ea societate.*

60. Entendidos desde el punto de vista práctico, los *decumani* serían los recaudadores de la *decuma* sobre las cosechas, especialmente en Sicilia, tal como aparecen en algunos pasajes de las Verrinas de Cicerón, CIMMA (1981: 51-52 n. 34), y como puede deducirse del esolío del Pseudo Asconio sobre Cicerón, *in div.*, 33 (Bruns: 70): *mancipes sunt publicanorum principes, Romani homines, qui quaestus sui causa si decumas redimunt <decumani apellantur>, si portum aut pecua publica, portitores aut pecuarii, quorum ratio scriptura dicitur.* Pero con el tiempo, el término pasó a designar una especie de consejo de alta dirección de las *societates*; así lo sostienen ÜRÖGDI (RE: 1206), CARCOPINO (1905: 428 ss.), NICOLET (1966: 331 ss.).

«los principales y, en cierto modo, senadores de los publicanos [...] hombres muy honorables y ricos, justamente los primeros del orden ecuestre».⁶¹

El individuo que asistía a las subastas públicas, llamado *auctor* o *manceps* actuaba como representante legal de la sociedad y disponía de poder suficiente para presentar oferta ante el censor o magistrado (Cicerón, 2 *Verr.*, 1, 141-142), firmando el correspondiente contrato y consignando las garantías personales y reales (*praedes, praedia*) recibidas del arrendatario en tanto no se cancelara el contrato, y con él las *praedia* que quedaban pignoradas a su buen fin. Junto a estas garantías hipotecarias se publicaban los nombres de los *praediorum cognitores* que daban fe de la calidad de las mismas:⁶²

Llamamos *manceps* al que compra o arrienda algo público, porque levantando la mano (*manus*) se significa como autor de la propuesta: también lo nombramos *praes* porque debe cumplir con respecto al pueblo de las obligaciones que contrajo hacia él, al igual como el que actúa de fiador (Festo s.v. *manceps*).⁶³

Con este modelo de organización, las grandes *societates* quedaron constituidas «a imagen de una república con asamblea plenaria, magistrados y senado», tal como expone NICOLET (1982: 183; 2000: 303). En las provincias del imperio se hacían representar por un *pro magistro*, una especie de director y responsable regional de las operaciones de la compañía en ese territorio:

Publio Terencio, mi amigo íntimo, trabaja en el puerto y en la recaudación de impuestos sobre los pastos en Asia como director regional (Cicerón, *ad. Att.*, 11, 10, 1).⁶⁴

Con Publio Terencio Hispón, que trabaja como director regional en la recaudación de impuestos sobre los pastos (en la provincia de Asia), mantengo estrecha amistad y trato frecuente (Cicerón, *ad fam.*, 13, 65, 1).⁶⁵

61. *decumani, hoc est principes et quasi senatores publicanorum [...] homines honestissimos ac locupletissimos, istos ipsos principes equestris ordinis* (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 175). El proceso contra Cayo Verres, por los excesos cometidos durante su actuación como pretor en Sicilia, sirvió para demostrar públicamente la indignación de los publicanos ante las injerencias de los gobernadores provinciales excesivamente avariciosos o comprometidos con un círculo muy reducido de arrendatarios, que limitaban las posibilidades y los beneficios para la actuación de las *societates*. Cicerón, quien actuó como abogado de los publicanos, nos legó en sus *Verrinas* una gran información acerca de dichas *societates*. Sobre la composición del consejo de estas compañías, véase WILSON (1966: 157-158) y para el análisis de su estructura interna, CIMMA (1981: 70 ss.).

62. VAN GESSEL (2003) analiza diversos textos en los que aparecen estos términos referidos a los garantes y garantías exigidas para el buen fin de los contratos públicos.

63. *manceps dicitur qui quid a populo emit conductive, quia manu sublata significat se auctorem emptionis esse. qui idem praes dicitur, quia tam debet praestare populo, quod promisit, quam is, qui pro eo praes factus est.*

64. *P. Terentius meus necessarius operas in portu et scriptura Asiae pro magistro dedit.*

65. *Cum P. Terentio Hispone, qui operas in scriptura pro magistro dat, mihi summa familiaritas consuetudoque est.*

En los impuestos sobre pastos de Sicilia actúa como director regional un tal Lucio Carpinacio (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 169).⁶⁶

Este estratégico personaje dirigía a un elevado número de subalternos y empleados, tanto libertos como esclavos propiedad de la compañía, y también nativos de la provincia (ÜRÖGDI, RE: 1206). Estos servidores, llamados en las fuentes documentales *coactor*, *arcarius*, *contrascriptor*, *dispensator* y *scrutator*, se aplicaban respectivamente a funciones auxiliares de recaudación, de contabilidad, operaciones de caja, redacción de los registros y copia de la correspondencia oficial de las *societates*.⁶⁷ A esta nómina de las compañías publicanas habría que añadir los *custodiae* (guardias armados) y los *tabellarii* (correos), éstos utilizados con frecuencia por los gobernadores provinciales:

Te escribiré más otra vez, sé que ésta llegará con retraso pero se la entrego a un amigo íntimo y de la casa, Cayo Andronico Puteolano. Tú, por tu parte, podrás confiarlas a los contratistas de los publicanos por medio de los directores regionales de impuestos y aduanas de mis distritos (Cicerón, *ad Att.*, 5, 15, 3).⁶⁸

He confiado a toda prisa esta breve carta al correo de los publicanos que se apresura a partir (Cicerón, *ad fam.*, 8, 7, 1)⁶⁹.

Por otra parte he recibido una (carta) en Iconio, remitida inmediatamente después del triunfo de Léntulo, que los mensajeros de los publicanos trajeron con bastante rapidez (Cicerón, *ad fam.*, 5, 21, 4).⁷⁰

Estas grandes compañías del siglo I a. C. monopolizaron las decisiones y actividades fiscales de tal modo que llegaron a constituirse en una auténtica administración paraestatal. El Estado se sirvió de su perfecta organización para diversas gestiones públicas, más allá de los servicios de correspondencia a los que acabo de referirme. Por ejemplo la *permutatio publica*, una operación especialmente utilizada para facilitar a cada gobernador los medios necesarios para su función, en cumplimiento del decreto senatorial de la *ornatio provinciae*:

66. *In scriptura Siciliae pro magistro est quidam L. Carpinatius.*

67. Aparecen especialmente en el relato de las acusaciones contra Verres (Cicerón, 2 *Verr.*, 2, 182-190; 2 *Verr.*, 3, 166).

68. *plura scribam –tarde tibi redditu iri–, sed dabam familiari homini ac domestico, C. Andronico Puteolano. tu autem saepe dare tabellariis publicanorum poteris per magistros scripturae et portus nostrarum dioecesium.*

69. *Breviores has litteras properanti publicanorum tabellario subito dedi.*

70. *acceperam autem satis celeriter Iconi per publicanorum tabellarios a Lentuli triumpho datas.*

Por tanto, Q. C. Bruto, procónsul, custodiará Macedonia, Iliria y toda la Grecia, defendiéndolas, protegiéndolas y conservándolas intactas, como también el ejército que ha reclutado y organizado. El dinero necesario para mantener las tropas lo tomará si fuera preciso del dominio público, pudiendo exigirlo y emplearlo. También podrá tomar a préstamo de quien le parezca las cantidades indispensables para atenciones militares, impondrá contribuciones de trigo y procurará estar con sus tropas lo más cerca posible de Italia (Cicerón, *Phil.*, 10, 26).⁷¹

En la asamblea pública renuncié a la provincia de la Galia, totalmente equipada y bien atendida con un ejército y con fondos otorgados por la autoridad del senado (Cicerón, *in Piso.*, 5).⁷²

Y también para facilitar los fondos necesarios para realizar las compras de trigo en las provincias productoras, depositando el dinero necesario en las cajas de las *societates* de las que podían disponer los gobernadores. Así aparece en los detalles acusatorios contra Verres, cuando Cicerón reprocha a este corrupto gobernador de Sicilia haberse apropiado del dinero destinado a la compensación de los agricultores por las requisas y compras de grano, enriqueciéndose además con los intereses generados por el mantenimiento de fondos públicos en la tesorería de los publicanos: casi doce millones de sesteracios anuales, depositados por el Estado en la caja de las *societates* operantes en territorio siciliano:

Verres debía comprar en Sicilia trigo en virtud de un senadoconsulto y de la ley Terencia y Casia [...] En cuanto al precio que se había establecido, era de tres sesteracios por modio, obtenido por el sistema de diezmos, y de tres y medio para el requisado. Así que para el trigo requisado se libraban anualmente a Verres dos millones ochocientos mil sesteracios, que pagaría a los agricultores, y para los segundos diezmos unos nueve millones. De este modo, durante tres años se sacaron del tesoro público casi doce millones de sesteracios destinados a la compra de trigo en Sicilia [...] En este asunto del dinero público, jueces, hay un triple robo: en primer lugar, como el dinero había sido colocado en las *societates* a las que se había encargado el pago, produjo un interés de un dos por ciento al mes. En segundo lugar, nada pagó en absoluto por el trigo a muchas ciudades. Por último, si pagó a alguna ciudad, tanto arrebató cuanto le vino en gana y a nadie reintegró lo que se debía [...] Aquellos fondos públicos procedentes de los impuestos del pueblo romano y destinados a comprar trigo, te

71. *Utique Q. Caepio Brutus pro consule provinciam Macedoniam, Illyricum cunctamque Graeciam tueatur, defendat, custodiat incolumemque conservet eique exercitui, quem ipse constituit, comparavit, praesit pecuniamque ad rem militarem, si qua opus sit, quae publica sit et exigi possit, utatur, exigat pecuniasque, a quibus videatur, ad rem militarem mutuas sumat frumentumque imperet operamque det, ut cum suis copiis quam proxime Italiam sit.*

72. *ego provinciam Galliam senatus auctoritate exercitu et pecunia instructam et ornatam.*

sirvió de ganancia, te produjo un dos por ciento de interés. Supongo que no lo negarás (Cicerón, *2Verr.*, 3, 163-165).⁷³

Las *permutationes*, en suma, fueron transferencias de pagos entre particulares o entre instituciones oficiales y magistrados, y las *societates* tuvieron en ellas un gran protagonismo, actuando de intermediarias facilitando y simplificando el tráfico dinerario:

Pienso estar en Laodicea el 31 de julio, donde permaneceré los días indispensables para recibir el dinero que se me debe por las transferencias oficiales de fondos (Cicerón, *ad fam.*, 3, 5, 4).⁷⁴

Estas transferencias se articulaban como operaciones financieras de deuda mutua entre cualquier compañía arrendataria de obras y servicios estatales y el tesoro romano. De ese modo, los envíos de fondos públicos que el Estado tuviera que enviar a las provincias se hacían innecesarios, ya que las tesorerías de las «oficinas de representación» de las *societates* en cada territorio avanzaban los pagos, y los imputaban en su contabilidad como entregas a cuenta del importe total a ingresar en el erario público en concepto de canon de arrendamiento. Todos los arrendatarios debían liquidar anualmente sus cuentas (*rationes putare*) con el Estado:

Pompeyo me dijo que esperaba a Craso en su casa de Alba el 27 y, en cuanto llegara, marcharían enseguida a Roma para arreglar las cuentas con los publicanos (Cicerón, *ad Att.*, 4, 11, 1).⁷⁵

Este sistema de compensación mutua abunda en la dependencia económica que tuvo la República respecto de las compañías arrendatarias; y aunque las grandes *societates publicanorum* posteriores a las reformas de Cayo Sempronio Graco no fueron como aquellas primeras agrupaciones financieras, ni

73. *Frumentum emere in Sicilia debuit Verres ex senatus consulto et ex lege Terentia et Cassia frumentaria [...] pretium autem constitutum decumano in modios singulos HS iii, imperato HS iii s. Ita in frumentum imperatum HS duodetriciens in annos singulos Verri decernebatur quod aratoribus solveret, in alteras decumas fere ad nonagiens. Sic per triennium ad hanc frumenti emptionem Siciliensem prope centiens et viciens erogatum est [...] In hac pecunia publica, iudices, haec insunt tria genera furtorum: primum, cum posita esset pecunia apud eas societates unde erat attributa, binis centesimis faeneratus est, deinde permultis civitatibus pro frumento nihil solvit omnino, postremo, si cui civitati solvit, tantum detraxit quantum commodum fuit, nulli quod debitum est reddidit [...] ex vectigalibus populi Romani ad emendum frumentum attributa, fueritne tibi quaestui, pensitaritne tibi binas centesimas? Credo te negaturum.*

74. *pr. Kalendas Sextiles puto me Laodiceae fore; perpauca dies, dum pecunia accipitur, quae mihi ex publica permutatione debetur, commorabor.*

75. *dixit mihi Pompeius Crassum a se in Albano exspectari ante diem iiii Kal.; is cum venisset, Romam (eum) et se statim venturos ut rationes cum publicanis putarent.* Véase FALLU (1973: 209-238) acerca de las obligaciones en las cuentas públicas (*rationes publicae*) derivadas de la implantación de la *lex Julia repetundarum* del 59 a.C.

en estructura, ni en capital, ni en complejidad, el grado de dependencia y operatividad entre el Estado y las *societates* se mantuvo desde el mismo instante en que se inició esta original relación institucional, hasta la aparición de los nuevos procedimientos de gestión instaurados en el Principado.

4. CONCLUSIONES

En el año 88 a. C. Mitrídates del Ponto invadió la provincia de Asia y las consecuencias de esta acción provocaron en Roma un auténtico cataclismo financiero. El tesoro dejó de ingresar las rentas previstas, el dinero desapareció de la circulación, las ganancias previstas en los negocios de la rica provincia oriental no se materializaron y las operaciones crediticias sustentadas sobre dichas ganancias quedaron impagadas, tal como nos recordaba Cicerón al comienzo de este trabajo, en su defensa de la ley Manilia:

Cuando muchísimos en Asia sufrieron grandes pérdidas en sus caudales, en Roma se suspendieron los pagos y se arruinó el crédito. Pues no es posible que en una ciudad pierdan muchos sus bienes y su fortuna sin que arrastren consigo a otros más a su misma ruina.

El precio de la tierra bajó a causa de la crisis, y a medida que los acreedores ejecutaban las garantías de los impagados, nuevos lotes de propiedades agrarias y urbanas salieron al mercado inmobiliario provocando un exceso de oferta y un nuevo descenso de los precios. El resultado fue la depresión general del sistema, deflación y cierre del crédito (BARLOW, 1980: 215).

Por tanto, no es de extrañar el empeño ciceroniano en alertar sobre el peligro que representaba la nueva amenaza de Mitrídates, ahora aliado con Tigranes de Armenia. Su alegato en defensa del mandato que otorgó a Pompeyo el mando supremo en este último esfuerzo de guerra contra el díscolo rey del Ponto, es un ejercicio oratorio cargado de referencias constantes al comportamiento de la economía especulativa y a la obligación pública de procurar por el bienestar económico de los grandes hombres de negocios y sus sociedades financieras:

¿Creéis que se puede disfrutar de estos recursos si no protegéis a los hombres que son vuestra verdadera renta, librándolos, no sólo –como he dicho antes– de la desgracia sino también del temor a la desgracia? [...] Y tampoco debéis descuidar algo [...] que afecta a los bienes de gran número de ciudadanos romanos, de quienes vosotros, quirites, con esa sabiduría que os es propia, debéis tener el mayor cuidado. Pues también los publicanos, hombres respetables y acaudalados, llevaron a aquella provincia sus negocios y sus fortunas; y sus intereses y sus fortunas, por sí mismas, deben ser objeto de vuestros cuidados.

Para Cicerón el gobierno de la República debe velar por los intereses privados, especialmente por los de aquellos que tienen por finalidad recaudar los impuestos, pues en ellos se halla el sustento económico del Estado:

En efecto, si siempre hemos creído que los tributos son el nervio del Estado, bien podemos decir que este estamento social (los publicanos), que tiene a su cargo el manejo de los mismos, es sin duda un firme apoyo de las demás estamentos sociales.

El astuto orador, para evitar una excesiva polarización de los argumentos del discurso a favor de sus clientes publicanos, apela a la complicidad emocional del Senado (y a sus propias preocupaciones crematísticas), recordando que no son sólo los publicanos quienes tienen su dinero invertido en los negocios de Asia:

Hombres diligentes y activos, pertenecientes a otros estamentos, o bien están llevando por sí mismos sus negocios en Asia [...] o bien tienen grandes sumas de dinero invertidas en aquella provincia. Corresponde, por tanto, a vuestros sentimientos de humanidad salvar de la ruina a un crecido número de ciudadanos.

«Un crecido número de ciudadanos» entre los que se contaban quienes invertían en las grandes compañías financieras, confiando en obtener a cambio un sustancioso beneficio sin necesidad de entender ni administrar negocios:

Y no hay duda –creedme, pues lo estáis viendo– que estos créditos, este movimiento de capitales que reina en Roma –sobre todo en el foro– están íntimamente ligados con aquellas finanzas de Asia; no pueden arruinarse los negocios de allá sin que se hundan los de aquí arrastrados por el mismo impulso.

Así pues, Roma debía esforzarse en proporcionar protección a todos aquellos ciudadanos que intervenían en la explotación de los recursos provinciales y la obtención de beneficios privados en su gestión. Estos ciudadanos y sus fortunas necesitaban que toda la fuerza coercitiva del Estado acudiera en su ayuda. Si triunfaba la amenaza del invasor en la provincia más rica del imperio, los grandes inversores sufrirían pérdidas irreparables, los pequeños se arruinarían, y el pueblo aumentaría su sufrimiento ante la escasez de recursos que la crisis provocaría:

Mirad entonces si podéis dudar de que debéis dedicaros con todo empeño a esta guerra en la cual se trata de defender vuestro buen nombre, la vida de los aliados, nuestras rentas más ricas y los intereses de muchos ciudadanos juntamente con los de la República.

Ello significaba que los contratos públicos, esos acuerdos establecidos entre el Estado y los arrendatarios de sus bienes y servicios, no sólo establecían cláusulas económicas y administrativas de fácil comprobación, sino que tácitamente comprometían en los intereses de estos arrendatarios y sus sociedades a todo el entramado militar de la República y su capacidad coercitiva. Más allá de los episodios puntuales en los que algunos publicanos –como hemos comprobado anteriormente– reclamaban ante el Senado una modificación contractual para rebajar sus compromisos de pago, la situación por la que atravesó Roma con las guerras de Pirro provocó depresión económica y ruina, hasta que los recursos públicos acudieron en defensa de los intereses privados y pudieron enderezar la situación. Y aunque es cierto que la solución partió de la estrategia militar aplicada en la guerra, no debemos olvidar que la movilización de los ejércitos necesarios para acabar con Pirro acarreaba unos elevados costes extraordinarios que tuvo que sufragar el erario estatal. En suma, dinero público para resolver problemas particulares que, de haberse incrementado, podrían haber afectado a la totalidad del Estado. Ese fue el mensaje de alerta de Cicerón.

La República creyó que las sociedades de publicanos eran insustituibles, pero Augusto se demostraría capaz de iniciar un sistema público de gestión que iría acabando con aquella exclusividad. Y aunque crearon un precedente administrativo que se prolonga en los tiempos modernos, su obsesión por el resultado fácil supuso un grave inconveniente. La gran concentración de capital que propiciaron estas compañías financieras resultó perniciosa para la economía romana. Estos capitales, atraídos por los beneficios especulativos, hurtaron la dinámica productiva que habría generado su utilización para este fin. La fácil obtención de recursos naturales sedujo a codiciosos inexpertos sin otro objetivo que la rápida ganancia, y su sobreexplotación agotó por igual las perspectivas de negocio, tanto en la finalidad de la empresa como en la compra-venta de participaciones societarias. Finalmente, al no limitar la masa fiscal que las sociedades recaudadoras podían extraer de las provincias, se permitieron los abusos, el agotamiento impositivo, la acumulación de enormes beneficios en pocas manos y la inmovilización de estos capitales o su uso en enormes gastos suntuarios sin ningún interés productivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉAU, J. (1989-90) «Les financiers et commerçants constituaient-ils, à Rome, des groupes de pression économique?», *Sacris Erudiri: Jaarboek voor godsdienstwetenschappen*, XXI, 9-22.
- (2001): *Banque et affaires dans le monde romain: IV^e siècle av. J.-C. - III^e siècle ap. J.-C.*, París (Cambridge, 1999, en inglés).
- ARIAS BONET, J. A. (1949): «Societas publicanorum», *AHDE*, 218-303.

- ASTIN, A. E. (1985): «Censorships in the Late Republic», *Historia*, XXXIV, 2, 175-190.
- BADIAN, E. (1972): *Publicans and Sinners: private enterprise in the service of the Roman Republic*, Ithaca.
- BARCELÓ (2004): *Hannibal. Strategie und Staatsmann*, Stuttgart.
- BARCELÓ, P. (2008): «Poder terrestre, poder marítimo: la politización del mar en la Grecia clásica y helenística», *Potestas*, 1, 131-147.
- BARLOW, CH. T. (1980): «The Roman Government and the Roman Economy, 92-80 B.C.», *AJP*, 101, 2, 202-219.
- BRUNT, P. A. (1956): «Sulla and the Asian Publicans», *Latomus*, 17-25.
- (1971): *Italian Manpower. 226 B. C – A. D. 14*, Oxford.
- CARCOPINO, J. (1905): «*Decumani*. Note sur l'organisation des sociétés publiques sous la République», *Mélanges d'Archéologie et d'Histoire de l'Ecole Française de Rome*, XXV, 401-442.
- (1914): *Le loi de Hiéron et les romains*, París.
- DELOUME, A. (1892): *Les manieurs d'argent à Rome*, París.
- EHRENBERG, V. (1953): «Imperium maius in the Roman republic», *AJPh*, LXXIV, 113-136.
- FALLU, E. (1973): «Les rationes du proconsul Cicéron. Un exemple de style administratif et d'interprétation historique dans la correspondance de Cicéron», *ANRW*, I. 3, 209-238.
- FERRER MAESTRO, J. J. (2003): «Un caso de crédito privado al Estado romano: la financiación de suministros militares durante la segunda guerra púnica», *Klio*, 85, 82-93.
- HUMBERT, G. (DS II): *Daremberg-Saglio*, II, s. v. *censura locatio*, 1001-1003.
- JAMESON, S. (1970): «Pompey's imperium in 67. Some constitutional fictions», *Historia*, XIX, 539-560.
- JONES, A. H. M. (1960): *Studies in Roman Government and Law*, Oxford.
- MATEO, A. (1999): *Manceps, redemptor, publicanus*, Santander.
- MILLET, P. (1991): *Lending and Borrowing in Ancient Athens*, Cambridge.
- NICOLET, C. (1966): *L'ordre équestre à l'époque républicaine (312-43 av.J.C.). I. Définitions juridiques et structures sociales*, París.
- (1971): «Polybius VI, 17, 4 and the Composition of the *societates publicanorum*», *Irish Jurist*, VI, 163-176.
- (1982): *Roma y la conquista del mundo mediterráneo 264-27 a. C.*, I, Barcelona, (París, 1977).
- (2000): *Censeurs et publicains. Économie et fiscalité dans la Rome antique*, París.
- ROSTOVITZ, M. I. (DE): *Dizionario Epigrafico di Antichità Romane* (E. de Ruggiero), s.v. *conductor*, 578-597.
- (1972): *Historia social y económica del Imperio romano*, 2 vols., Madrid (Oxford, 1957).
- ROUGÉ, J. (1969): *Les institutions romaines*, París.

- (1981): *Ships and fleets of the Ancient Mediterranean*, Nueva York (París, 1975).
- TRISCIUOGGIO, A. (1998): *Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare: sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Nápoles.
- ÜRÖGDI, G. (RE): *Realencyclopädie der class. Alter.*, sup. XI, s. v. *publicani*, 1181-1208.
- VAN GESSEL, C. (2003): „*Praedes, praedia, cognitores*: Les sûretés réelles et personnelles de l'adjudicataire du contrat public en droit romain (textes et réflexions)“, en Aubert, J. J. (ed.), *Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain*, Ginebra, 95-122.
- WALBANK, F. W. (1957): *A Historical Commentary of Polybius*, I, Oxford.
- WILSON (1966) : *Emigration from Italy in the Republican Age of Rome*, Manchester.●

